

## Az iparpolitika visszatérése

Szabó Dorottya – Helena Drdlová – Csontos Tamás Tibor

DOI: 10.14267/VILPOL2025.06.07

Napjainkban az iparpolitika egyre gyakrabban emlegetett gazdaságpolitikai fogalom, a gazdasági fejlődésben betöltött kiemelt szerepének hangsúlyozása már-már közhellyé válik. Ezzel párhuzamosan az a fel- vagy éppen beismerés is konszenzussá válik, miszerint az iparpolitika a neoliberais paradigma korszakában is betöltött egy sajátos szerepet. A régiók számára ebben a korszakban a világgazdasági vérkeringésbe való integrációt a külföldi működőtőke és ezzel együtt a nemzetközi vállalatok leányvállalatainak helyi működése biztosította, és ezt a folyamatot támogatta maga az iparpolitika is. Bár a külföldi tőkére épülő „függő piacgazdasági” modellben rejlő potenciál kifulladásá legalább a pénzügyi világválság óta sokszor hangoztatott vélemény, a világgazdasági és geopolitikai folyamatok napjainkra értek el egy olyan inflexiós pontot, amely megköveteli a régiók országoktól a gazdaság- és ezzel együtt iparpolitikai megújulást.

Slavo Radosevic, a poszt-kommunista és poszt-szovjet országok gazdasági fejlődésének egyik kiemelkedő kutatója a térség modernizációs gazdaságpolitikájának ciklikus megújulását egy strukturális ingaként írja le, amelynek két végpontja a külföldi, valamint a hazai erőforrásokra épülő modernizációs modell (Radosevic, 2025). Ezen modell alapján a 2010-es és 2020-as években, bár a régió még mindig erősen függ a külföldi tőkétől – és ezzel együtt a technológia- és tudástranszfertől –, egyre erősebben jelennek meg az ezen erőforrásokról való leválást célzó törekvések. Az inga-modellt összefoglaló áttekintéséből ugyanakkor kimarad a bizonyos értelemben „első mozgó”, a régió iparosodásának kezdeti időszaka. A 19. század végén és 20. század elején a nyugat-európai országok Nagy-Britanniához való ipari felzárkózása nyitotta meg az utat egyben a közép- és kelet-európai régió iparosodásának is, amit a külföldi működőtőke mellett az egyes államok is nagyban elősegítettek hazai erőforrásokra támaszkodó állami ipartámogatásokkal, például adómentességek, vagy éppen kamatmentes állami hitelek formájában (Bérend & Ránki, 1976). A régió ipari modernizálását tehát a kialakuló nemzetközi munkamegosztás indukálta, ami egyszerre volt „külföldi” és „hazai” érdek. Radosevic inga-modellje így aztán kiegészíthető azzal, hogy a régiót jellemző ciklusokat alapvetően meghatározza a világgazdaság szerkezete, és az abból deriválható, nemzetgazdaságokon átívelő munkamegosztás. Ez igaz a Radosevic által hazai erőforrásokra támaszkodó, modernizációs időszakként leírt szocializmusra is, amikor a kommunista hatalom alatt álló országok sajátos munkamegosztást alakítottak ki

alapvetően egymás között. A modernizációs ciklusok természetesen erősen összefonódnak a geopolitikai hullámokkal, ami nemcsak a szocializmus időszakára igaz, de az azt megelőző hitleri Németország által vezetett régiós munkamegosztás periódusára is, valamint a rendszerváltást követő, a nyugati szövetségi rendszer által dominált időszakokra is. A jelenlegi gazdaság- és iparpolitikai megújulás imperatívusza tehát nem egyszerűen a régiós inga lengéséből fakad, hanem a geopolitikai földrendezésekből és az ezzel szorosan összefüggő világgazdasági munkamegosztás szerkezeti változásából következik.

A geopolitikai és világgazdasági szempont beemelésével az inga mozgásának kiszámíthatósága is csökken. Bár a „függő piacgazdaság” elmúlt 30 évből ismert formája valóban nem tűnik fenntarthatónak, a régió modernizációját továbbra is alapjaiban keretezi az EU-s tagság, és azon túl az EU világgazdasággal fenntartott relációja is, amely utóbbit meghatározza mind a nyugati szövetségi rendszer, mind pedig a szövetségi rendszeren kívül eső szereplőkkel fenntartott kapcsolatok átalakulása. Közép-Kelet-Európa társadalmi-gazdasági megújulása tehát nem redukálható nemzetállami projektekre, azt elsősorban az EU-s munkamegosztás átalakulásaként értelmezhetjük, aminek az is része, hogy az egyes tagállamok milyen EU-n kívüli gazdasági és kereskedelmi kapcsolatokat tartanak fenn. Ebben a keretrendszerben a modernizációt előmozdító iparpolitikai intézkedések úgy is értelmezhetők, mint a nemzetközi munkamegosztásban való részvétel tudatosításának gazdaságpolitikai eszközei, ami végtére is a nemzetgazdaságban rejlő materiális és immateriális potenciálok megteremtésén és realizálásán nyugszik.

Az iparpolitika eszköz- és célrendszere a paradigmaváltásoknak megfelelően változik. A jelenlegi iparpolitikai fordulat – annak ellenére, hogy az ázsiai tigrisek példáját előszeretettel emlegeti a szakirodalom – nem egyszerűen visszatérés a fejlesztő állam koncepciójához. A neoliberais korszak lezáródásával a köz- és magánszféra közti partnerség újradefiniálása kerül napirendi pontra (Felipe, 2015), a két szféra közti, sokszor antagonisztikusnak tekintett ellentét feloldása a cél olyan új platformok, információs csatornák és visszacsatolási mechanizmusok kiépítésével, ami teret nyújt az állampolgároknak a modernizációs folyamatban való részvételre különböző állampolgári minőségekben: vállalkozókként, munkavállalókként, fogyasztókként vagy éppen civilekként egyaránt. Ebből az is következik, hogy az iparpolitikai program végrehajtása nem egyszerűen a szűken vett állami szerepvállalásra épül, hanem a társadalmi-gazdasági rendszereket átható egyfajta küldetéstudatra.

Az iparpolitika iránti érdeklődés felélénkülésének része, hogy egyre többen próbálják számszerűsíteni, valamint adatbázisokba foglalni az iparpolitikai intézkedéseket. A régióknak EU-s tagságából adódóan meglehetősen sok adat áll rendelkezésünkre arról, hogy az egyes tagállamok mire költik például a kohéziós politikát támogató alapokból származó pénzeket, vagy hogy miként integrálódnak az EU innovációs politikájába, vagy az állami támogatások regiszterének köszönhetően arról is, hogy milyen projektekbe fektetnek állami pénzeket. Habár ezen három példa közül talán az állami támogatások esnek a legközelebb a hagyományos értelemben vett iparpolitikai beavatkozásokhoz, érdemes figyelembe venni, hogy mind a kohéziós politika, mind pedig az innovációs politika szerepe átalakulóban van az EU-ban, aminek része, hogy várhatóan mindkét terület erősebben kapcsolódik majd az iparpolitikai szempontokhoz. Az előbbi

esetében ezt már előrevetítette a 2014-2020 programozási időszakban bevezetett Intelligens Szakosodási Stratégiák követelménye (Molica, 2023), míg az utóbbi esetében a kutatás-fejlesztési támogatások mellett egyre erősebben jelenik meg a piacépítés és a tudományos eredmények kereskedelmi forgalomba helyezésének elősegítése mint szakpolitikai cél. Az EU-s adatbázisokon túlmenően például az OECD is tesz erőfeszítéseket egy átfogó iparpolitikai adatbázis kialakítására, a projektjükben azonban a régióból egyelőre csak Szlovénia vesz részt. Emellett a Global Trade Alert egy globális adatbázis felépítését tűzte ki célul, projektjüket pedig a New Industrial Policy Observatory névre keresztelték el. Ezen utóbbi adatbázisra egyre többen hivatkoznak a szakirodalomban, ezért úgy gondoltuk, hogy az adatbázisból kinyerhető adatok alapján elvégzett, V4-es országokra fókuszáló elemzés hozzájárulhat a régiókban kibontakozó iparpolitikai trendek feltárásához.

Mielőtt ismertetjük az eredményeinket, fontos kiemelni, hogy az adatbázisnak több korlátja is van. Egyrészt az adatbázis kiépítő csapat egy sajátos logikára támaszkodva azokat az intézkedéseket vonta és vonja be az adatok körébe, melyek relevánsak az „új iparpolitika” szempontjából. Ez az „új iparpolitika”, habár nincs pontosan definiálva, alapvetően azokat az intézkedéseket foglalja magában, mely a kiépülő új geopolitikai rendszerben a versenyképességet, az értékláncok rugalmasságát, vagy éppen a nemzetbiztonság megerősítését célozza. Ennek természetesen van egy ágazati összefüggése is, ezért a Global Trade Alert azt is vizsgálja, hogy egyes, előre definiált technológiákat, illetve szektorokat céloznak-e az intézkedések. Ebből a megközelítésből következik, hogy nem minden állami beavatkozás esik az „új iparpolitika” ernyője alá. Továbbá a régiók esetében az is megállapítható, hogy a Global Trade Alert feltehetőleg alapvetően nemzetközileg elérhető információkra támaszkodik, aminek eredményeképp például nem regisztrálnak olyan állami támogatásokat, amiket az egyes országoknak nem kell bejelenteniük az EU felé. Ilyenek tipikusan a kisösszegű állami támogatások. Ezen korlátok ellenére úgy gondoljuk, az adatbázisból kinyerhető információ értékes, és kiegészít egyéb, már elvégzett és még elvégzendő elemzéseket.

Az eredményeinket a 2. táblázat foglalja össze országprofilok formájában. Általában elmondható, hogy a rendszerváltás utáni korszakra jellemző kiszervezett iparpolitika mellett, amely a gazdasági modernizáció irányítását nagyrészt a multinacionális vállalatokra bízta és a külföldi közvetlen befektetések (FDI) vonzására összpontosított, kibontakozik egy, a nemzetgazdaság önnön forrásaira nagyobb mértékben támaszkodó modernizációs kísérlet. A horizontális eszközök mellett ez az iparpolitika vertikális, ágazatspecifikus elemeket is magában foglal, ami tükrözi az állam törekvését a gazdaság szerkezetének megváltoztatására. A nemzetközi trendekkel összhangban ez az új iparpolitika elsősorban az állami támogatásokat alkalmazza eszközként. Az iparpolitikai célok tekintetében az infrastruktúra fejlesztése, a termelés bővítése és a K+F+I (kutatás, fejlesztés és innováció) is fontos szerepet játszik a V4-országok válságkezelése mellett. Az iparpolitikai intézkedések azonban sok esetben külső forrásokból, különösen az uniós alapokból és az Európai Befektetési Bankhoz (EBB) kötődő projektekből táplálkoznak. Az is nyilvánvaló, hogy a külföldi vállalatok támogatása továbbra is az iparpolitikai beavatkozások kulcsfontosságú eleme. Ezek az eredmények megerősítik azokat a szakirodalmi megállapításokat, amelyek

rámutatnak, hogy továbbra is a „függő piacgazdaság” modellje jellemzi a régiót (lásd például Bohle & Greskovits, 2019, 2018; Medve-Bálint & Éltető, 2024). Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a forma (itt: függőség) nem azonos a jelleggel. A jelenlegi geopolitikai és világgazdasági paradigmaváltás a két szempontot különféle mértékben érintheti. Így aztán nem egyszerűen a függőség, mint forma kíván figyelmet, hanem az is, hogy mi a régió függésének tartalma, jellege. A jellegnek, illetve annak változásának feltárása tehát szintén fontos szakmai feladat.

A hasonlóságok mellett a négy ország iparpolitikája között bizonyos különbségek is feltárhatók. Lengyelország iparpolitikája a leginkább belföldi fókuszú, elsőbbséget adva a hazai és állami tulajdonú vállalkozások támogatásának. Az infrastrukturális beruházások, különösen az energiahatékonyságot célzó beruházások is kiemelt szerepet kapnak. Ez a hangsúlyozás összefüggésben lehet Lengyelország egyedülálló helyzetével a zöld átállás terén, mivel az ország Európa legnagyobb széntermelője. Az iparpolitika aktívan foglalkozik ezzel a kihívással, és jelentős erőfeszítéseket tesz a zöld átállás terén. Emellett Lengyelország iparpolitikájának ágazati szerkezete viszonylag sokszínű, nem redukálódik egy-egy ágazatra, mint azt más visegrádi országoknál tapasztalhatjuk.

Ezzel szemben Szlovákia az EU-ba ágyazott iparpolitikát alkalmaz, amely integrálódik az EU keretébe, és nagymértékben támaszkodik külső forrásokra. Mindazonáltal a hazai vállalatok is jelentősen profitálnak ezekből a külső forrásokból. Ezenkívül Szlovákia iparpolitikáját az autóiipari szektor magas fokú specializációja jellemzi, ami különösen nyilvánvaló a K+F+I beruházásokban, amelyek szorosan beágyazódtak a nemzetközi értékláncokba.

1. táblázat: Országprofilok

Ország	Beavatkozási kategória	Kedvezményezettek	Finanszírozási forrás
Csehország	A beavatkozások aránya viszonylag kiegyensúlyozott az infrastrukturális beruházások, a termelési kapacitásnövelő beavatkozások és a K+F+I beavatkozások között. A (nemzetközi) autóiipar kiemelkedő szerepe mellett K+F+I beruházások az elektronikai és a félvezetőiparban is jelen vannak.	A vállalatspecifikus és a szakpolitikai szintű beavatkozások (utóbbi értsd: nem vállalatspecifikus) aránya közel egyenlő. A vállalatspecifikus beavatkozások Csehországban nem céloznak hazai magánvállalatokat. A külföldi kedvezményezettek túlnyomó többsége európai székhelyű, de az ázsiai kedvezményezettek aránya itt a második legmagasabb (15%). A sektorspecifikus politikák aránya itt a legnagyobb, első-sorban az energetikai szektorra fókuszálva.	A külső források összességében dominálnak, az EU-alapokhoz kapcsolódó beavatkozások aránya a V4-országok közül Csehországban a legmagasabb. Ezenkívül a több EU-tagállamot érintő nemzetközi EBB-projektek aránya Csehországban a legmagasabb, ami az ország nemzetközi beágyazottságáról tanúskodik. Míg Csehország az K+F+I beavatkozások tekintetében teljes mértékben külső forrásokra támaszkodik, mind az infrastrukturális beruházások, mind a termelési bővítési beavatkozások mögött szilárd hazai finanszírozás áll.

<b>Magyarország</b>	A beavatkozások viszonylag nagy hányada válságkezelési célokat szolgál, míg az infrastrukturális és K+F+I beavatkozások aránya viszonylag alacsony. A többi három országgal ellentétben az autópárhazban a K+F+I beavatkozások marginális szerepet játszanak. Magyarországon az ebben az ágazatban végrehajtott beavatkozások többsége a termelés bővítését célozza, azáltal, hogy ösztönzi a külföldi vállalkozások helyi működését.	A vállalatspecifikus beavatkozások aránya viszonylag alacsony, de azok alapvetően külföldi vállalatokat céloznak, a hazai vállalatok szerepe marginális. A külföldi kedvezményezettek többsége ázsiai székhelyű. Bár az általános, szakpolitikai beavatkozások dominálnak a nem vállalatspecifikus beavatkozások között, Magyarország is alkalmaz ágazatspecifikus (főként egészségipari) és méretspecifikus beavatkozásokat.	A többi V4-országtól eltérően a Magyarországon végrehajtott beavatkozások többségét állami forrásokból finanszírozták. Az állami forrásokra való támaszkodás kiemelkedő a termelés bővítését célzó beavatkozások kategóriájában, amelyen belül az akkumulátorok értékláncában működő ázsiai vállalatoknak nyújtott beruházási ösztönzők teszik ki a beavatkozások többségét. Ezzel szemben Magyarország az infrastruktúra-beruházások terén jobban függ a külső forrásoktól, mint Csehország és Szlovákia.
<b>Lengyelország</b>	A V4-országok közül a legnagyobb arányban Lengyelországban vannak jelen az infrastrukturális beruházások. Ez magában foglalja az összes országra jellemző, az energiahatékonyság javítását célzó beavatkozások mellett a megújuló energia projektek viszonylag nagy arányát is. A termelés bővítését célzó beavatkozások itt számos ágazatot céloznak meg, míg az egészségipari K+F+I kiemelt szerepet játszik.	A V4-országok közül itt a legmagasabb a vállalatspecifikus beavatkozások aránya, a hazai magánszektor fontos szerepet játszik, és az ágazatok széles spektrumát képviselik ezek a kedvezményezett vállalatok. A szakpolitikai szintű beavatkozások tekintetében az általános beavatkozások szerepe Lengyelországban korlátozott, míg az ágazatspecifikus beavatkozások elsősorban az energia- és az orvosi ágazatot célozzák meg.	Lengyelországban a külső forrásoktól való általános függőség hasonló a Csehországból és Szlovákiából megfigyelthez. A hazai források, akárcsak Magyarországon, fontos szerepet játszanak a termelés bővítését célzó beavatkozásokban. A magyar esettel ellentétben azonban ezek a beavatkozások elsősorban a hazai vállalatokat célozzák meg, és csak 20%-uk irányul külföldi szervezetekre.
<b>Szlovákia</b>	A beavatkozások aránya viszonylag kiegyensúlyozott az infrastrukturális beruházások, a termelés bővítését célzó beruházások és a K+F+I beruházások között. A K+F+I beruházásokban az autópárhazba irányuló nemzetközi beruházások dominálnak.	A vállalatspecifikus és a szakpolitikai szintű beavatkozások aránya közel egyenlő. A hazai vállalatok aránya viszonylag magas, míg a külföldi kedvezményezettek mindegyike európai székhellyel rendelkezik. A szakpolitikai szintű beavatkozások többnyire ágazatspecifikusak (energia, közlekedés, orvostudomány).	Szlovákiában a legerősebb a külső forrásoktól való függőség, a beavatkozások 64%-át uniós alapokból vagy EBB-projektek finanszírozzák. Ugyanakkor Szlovákiában a legerősebb az infrastrukturális beruházások hazai pillére, míg a termelés bővítésének kategóriájában a három finanszírozási forrás egyenlő arányban részesedik. Fontos megjegyezni, hogy az összes K+F+I beavatkozás nemzetközi EBB-projekt, ami hazai, önálló kezdeményezések hiányát jelzi ezen a téren.

*Forrás: saját szerkesztés*

Magyarország államvezérelt, ázsiai működőtőkére fókuszáló iparpolitikát folytat. Az állami forrásoktól való függőség Magyarországon a legmagasabb, ugyanakkor Magyarország iparpolitikája erőteljesen támogatja a külföldi vállalatokat, amelyeknek az autóiipari és akkumulátorgyártási szektorba történő beruházásai kulcsfontosságú szerepet játszanak. Ez összhangban áll más kutatásokkal, amelyek rámutatnak Magyarország közelmúltbeli nyitására az ázsiai (dél-koreai, kínai) autóiipari és akkumulátorgyártási szektorok felé, ami társadalmi és környezeti kihívásokhoz vezetett (lásd Ricz & Éltető, 2025). Ezenkívül a magyar ipari politikai beavatkozások jelentős része a COVID-19-járvány idején hozott válságkezelő intézkedés volt, ami más országokhoz képest erőteljesebb reakciót tükröz. Az infrastruktúra és a K+F+I beruházások aránya valamivel alacsonyabb, ami aggodalmakat vet fel a függőség jellegének kérdésével kapcsolatban.

Bár ez az eset a legnehezebben jellemezhető, az adatok arra utalnak, hogy Csehország egy, az EU-ba ágyazott, sokszínű, FDI-orientált iparpolitikát alkalmaz. Szlovákiához hasonlóan a külső források (EU, EBB) fontos szerepet játszanak a cseh iparpolitikában az erőforrások tekintetében. Magyarországhoz hasonlóan itt is jelentős támogatást kapnak a külföldi vállalatok, beleértve az ázsiai beruházásokat is. A cseh iparpolitika azonban diverzifikáltabb, mint a magyar, és nagyobb hangsúlyt fektet a K+F+I-re, ami elősegítheti az értékláncokban elfoglalt jobb pozíciók kialakítását. Az autóiiparon túl az iparpolitika az elektronikai és félvezetőipari szektorokat is támogatja, ami összhangban áll Hruby (2024) eredményeivel. Fontos megjegyezni, hogy a NIPO adatbázisban nem találtunk olyan beavatkozásokat, amelyek hazai magánvállalatokat céloztak volna. Ezt inkább az adatbázis korlátjainak bizonyítékaként értelmezzük, mintsem a cseh ipari politika hazai pillérének hiányaként.

Bár a NIPO adatbázis adatai hozzájárulnak a V4-országok ipari politikájának megértéséhez, úgy véljük, hogy a kvantitatív elemzés önmagában nem tud rámutatni fontos kvalitatív szempontokra. A számszerűsített eredmények nem elválaszthatók a politikai, geopolitikai és világgazdasági kontextustól, az intézkedések ezen keretrendszerekbe ágyazódva születnek meg. A fentiekben már utaltunk arra, hogy az iparpolitikai paradigmaváltás globális jelenség, a régióknál tekintve nem értelmezhető csupán az egyes országok gazdasági szuverenitást célzó erőfeszítéseként. A paradigmaváltás ugyanakkor lehetőséget nyújt arra, hogy a régiós országok az átalakuló európai munkamegosztásba megújulva integrálódjanak, amely megújulás kollektív, a társadalmi-gazdasági rendszerek egészét érintő kihívás, amit egy ambiciózus gazdaságpolitikának kell támogatnia.

## Felhasznált irodalom

- Berend, T. I., & Ránki, Gy. (1976). *Közép-Kelet-Európa gazdasági fejlődése a XIX-XX. században*. Budapest. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó
- Bohle, D., & Greskovits, B. (2019). Politicising embedded neoliberalism: Continuity and change in Hungary's development model. *West European Politics*, 42(5), 1069–1093.

- Felipe, Jesus (ed.) (2015) *Development and Modern Industrial Policy in Practice*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hrubý, M. (2024). *Industrial policy for Central and Eastern Europe*.
- Medve-Bálint, G., & Éltető, A. (2024). Economic nationalists, regional investment aid, and the stability of FDI-led growth in East Central Europe. *Journal of European Public Policy*, 31(3), 874–899.
- Molica, F. (2023). Converging trajectories? Reassessing EU Cohesion Policy in times of new industrial policy (No. 09/2023). *JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis*.
- Radosevic, S. (2025, June). *Central and Eastern Europe between domestic and foreign-led modernisation: Revisiting the issue 20 years after*. In 12th IOS Annual Conference Regensburg.
- Ricz, J., & Éltető, A. (2025). *Paradoxes of Green Transition and Developmentalism: The Case of EV Battery Production in Hungary*. *Problems of Post-Communism*, 1-15.